

立法主体宪法说理义务的法律化

任喜荣^{*}

内容提要 基于主权者意志的最高性和法治秩序统一性的要求,立法机关有义务阐明其立法的合宪性,从而同时在实质上和形式上发挥民意代表机关维护人民主权的功能。2023年《立法法》修改后,以立法主体宪法说理义务的法律化作为制度发展的牵引性力量,将引领宪法实施制度的全面发展,包括对立法诸环节的“全过程”控制(即立法的事前、事中、事后控制),以及立法内容的内在控制(即立法说理结构由合理性到合宪性的“全领域”控制)。我国的合宪性审查实践正在通过对宪法监督的功能性职权分工、对具体审查的兼容、强民主程序的保障,回应对“代议机关监督模式”的质疑,其中所蕴含的理论规律无疑会为世界范围内的宪法监督模式理论提供新的理论资源,为构建中国宪法学自主知识体系提供学理支撑。

关键词 立法 宪法说理 合宪性审查 宪法监督 全过程人民民主

目次

- 一、引言
- 二、对立法进行宪法说理的义务来源
- 三、立法过程中宪法说理主体的多元化
- 四、宪法说理在立法说理结构中的功能定位
- 五、法律创制的合宪性控制：代议机关监督模式的实践创新
- 六、结语

^{*} 吉林大学理论法学研究中心、法学院教授。本文系2022年度国家社科基金重点项目“合宪性审查机关的宪法说理研究”(项目批准号:22AFX006)的阶段性成果。

一、引言

2023年修改的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)增加规定:法律草案的说明应当包括涉及合宪性问题的相关意见;对法律案中涉及的合宪性问题,宪法和法律委员会应当在修改情况的汇报或者审议结果报告中予以说明。上述修改一方面以法律的形式明确规定了立法主体不仅要法律草案的合理性、合法性进行说理,还要对其合宪性进行说理;另一方面则将法律的合宪性审查以规范化的形式提前到了起草和审议阶段,^①与备案审查阶段的合宪性审查相结合,构建了我国立法的事前、事中与事后的“全过程”合宪性审查机制。

这种立法说理结构的变化,标志着立法过程中的合宪性控制不再仅仅满足于立法主体以默示的方式形成合宪性判断从而实现立法质量的内在控制,而是对合宪性判断本身的说理过程提出了规范要求,从而可以使立法主体的宪法理性以形式性、程序性的方式展现出来。由于立法主体的宪法说理主要指向两个基本方向,即合宪性判断说理和宪法依据说理,其中前者将在原则上遵循法律论证的逻辑结构,后者则在结构要素上包括政治正当性、宪法文本依据、宪法与部门法的关系、程序合宪等说理要素。^②这就使立法过程中的宪法说理可以发挥阐明宪法内涵、作出宪法判断的宪法解释和审查功能,成为维护宪法秩序一致性和融贯性的重要制度环节。以立法主体宪法说理义务的法律化作为制度发展的牵引性力量,反映出全国人大及其常委会通过积极行使宪法解释权、在立法过程中开展合宪性审查、将民主程序与法治目标紧密结合,从而实现宪法监督制度创新的努力。

从世界宪法实施实践看,“代议机关监督制”是指由作为民意代表机关的国家权力机关或者立法机关审查宪法行为是否符合宪法的制度,是一种重要的宪法监督模式。^③中国是实行这一宪法监督模式的典型国家。党的十八大以来,随着全国人大法律委员会更名为全国人大宪法和法律委员会、法规司法解释备案审查制度的发展、合宪性审查机制的优化,我国不断推进“代议机关监督制”的实施和发展。为将我国的宪法监督理论构建成为一种宪法监督“模式”理论,从而为构建中国宪法学自主知识体系提供学理支撑,有必要在我国合宪性审查运行实践基础上,系统阐释立法主体宪法说理义务法律化的制度内涵,提炼出具有普遍性的学理认识。

① 参见王晨:《关于〈中华人民共和国立法法(修正草案)〉的说明》,2023年3月5日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上。

② 参见任喜荣:《论最高国家权力机关的宪法说理》,载《法学家》2021年第3期,第27-28页。

③ 参见《宪法学》编写组编:《宪法学》(第2版),高等教育出版社、人民出版社2020年版,第334页。

二、对立法进行宪法说理的义务来源

“立法者有一种反映宪法的义务”^④,这是由现代国家宪法秩序的基本原则演绎出来的。立法者反映宪法的义务,“不是通过对理性的假定得到展现,而是通过提出理性立法应当满足的具体要求而得到展现”^⑤,这些具体要求就包括对合宪性判断及其宪法依据的说理。宪法说理是以宪法规定、原则或精神为依据的理由说明,其本质是一种推理和论证,是宪法涵义阐明的逻辑过程和证据提供,其形式则是立法草案说明、草案审议结果报告、备案审查工作报告等正式文件中有关合宪性问题的说明。^⑥2023年修改后的《立法法》首次明确规定,立法主体应在法律草案说明、修改和审议结果报告中就涉及的合宪性问题加以说明。尽管在我国的立法实践中,不乏立法主体对合宪性问题的说明,^⑦但将其转化为规范层面的说理义务,则是2023年《立法法》作出的重大修改。其背后的制度逻辑,可以从一般原理和中国特色制度安排两个维度加以分析。基于主权者意志的最高性和法治秩序统一性的要求,立法机关有义务阐明其立法的合宪性,从而同时在实质和形式上发挥民意代表机关维护人民主权的功能。全国人大及其常委会的宪法监督权与宪法解释权无法与其它权力割裂开来行使,从而在法理和实践上为在立法的全过程进行宪法说理提供了制度依据。

(一) 人民宪法意志的重申

立法主体受主权者宪法意志的制约。近代以来,人民是主权者并通过代议民主机构实现对国家的控制的国家理论,是由洛克、卢梭、孟德斯鸠等启蒙思想家奠基的民主政治思想的重要组成部分。宪法是主权者意志的最高法律表现,这是18世纪末以来世界法治文明发展的产物,其中所蕴含的“依宪治国”理念,充分体现了民主与法治互为表里这一近现代民主政治的内在逻辑。马克思、恩格斯深刻地批判了资本主义国家宪法所体现的资产阶级对无产阶级剥削的本质,但是同时也客观地评价了其时代进步性。恩格斯在《普鲁士宪法》一文中指出:“尽管普鲁士宪法本身是微不足道的,但是,它给普鲁士以及整个德国开辟了新的时代。它标志着专制制度与贵族的垮台和资产阶级获得政权;它给运动打下了基础,这个运动很快就会导致资产阶级代议制的建立,出版自由的实现,法官独立审判制和陪审制的实行。”^⑧随着世界民主进程的发展,在一个法治秩序稳定的民主国家,人们已不主要通过诉诸抽象的“民意”获得合法性,而是通过寻找宪法依据获得最具权威性的规范基础,即“宪法所规定的内容不再是政治决定的议题,而是政治

④ [比利时]吕克·J.温特根斯主编:《立法法理学——立法研究的新路径》,朱书龙译,商务印书馆2022年版,第42页。

⑤ 前注④,吕克·J.温特根斯主编书,第44页。

⑥ 参见前注②,任喜荣文,第17页。

⑦ 参见武增主编:《辉煌四十年:现行宪法发展与实施报告》,法律出版社2023年版,第601-602页。

⑧ 《马克思恩格斯全集》(第4卷),人民出版社1958年版,第40页。

决定必须遵循的前提条件”^⑨。通过民主政治制度结构的宪法化,宪法成为现代国家建构的根本法律表现,立法主体通过立法进行持续的国家建设,只需要不断回到宪法寻找和重述主权者的意志,就可以获得权威性和正当性。只不过现代国家在确立了代议民主制度后并不会一劳永逸,而仍然需要“不断探索代议机构制定法律的正确方式,精心设计立法程序并将之确定为制度性的过程,以保证法律‘来自人民、为了人民’的品质”^⑩。

宪法是国家意志的最高法律表现形式。全国人大及其常委会作为我国立法主体,在制定法律的过程中,本质上是以行宪者的身份重申立宪者即人民的意志。通过宪法展现的人民意志既是历史形成的,也是不断发展的。对立法的宪法说理,一方面要求具体的立法主体在民主立法程序中不断诉诸宪法,诉诸宪法对国家和社会生活的总括性、原则性、纲领性、方向性规定,通过对宪法规范的追溯和遵守,保证法律“来自人民、为了人民”的本质;另一方面要求具体的立法主体作为“人民的代表”,在立法过程中不断将时代发展的元素渗透进宪法的文本中,推动宪法规范内涵的变迁,使宪法“在保持稳定性和权威性的基础上紧跟时代前进步伐,不断与时俱进”^⑪。

(二) 统一宪法秩序的维护

在立法过程中进行宪法说理意味着对统一宪法秩序内在逻辑一致性的维护。在现代法治国家的实证法律体系中,成文宪法具有最高法律效力和权威,下位法与宪法相一致是其有效性得以证立的必要条件。法律论证的结构分为内部证成与外部证成,^⑫在宪法说理的过程中,宪法规范得到解释,可能的宪法冲突被排除,法律规范被嵌入到统一宪法秩序中。正如阿列克西在讲到法律论证的外部证成的时候所指出的:“对某个规则(如实在法规则)的证立,通常通过下列方式来进行,即指出它符合该法秩序之有效标准。”^⑬这里的“有效标准”以宪法为代表,“在按照某个法秩序的有效标准对规范进行证立的过程中,可能就需要对那些界定有效标准的规则进行解释。当在有效标准中对譬如基本权利的条款进行宪法限制时,那么这一点就特别具有意义”^⑭。立法机关的宪法说理在功能上一方面将正在制定的规则纳入统一的法律规则体系中,另一方面则使社会的发展变化通过宪法的规范而保持持续性和稳定性,其最终的结果是主动对统一宪法秩序的维护。以宪法说理为中介,“通过宪法的社会发展”成为法治国家的发展模式。在社会发展与宪法实施的关系上,宪法既是社会的产物,同时也是社会变化的工具。卢曼曾指出:“从一种进化的观点来看,法律作为社会结构的一个必不可少的要素,同时既是原因又是

⑨ [德]迪特儿·格林:《现代宪法的诞生、运作和前景》,刘刚译,法律出版社2010年版,第24页。

⑩ 前注④,吕克·J.温特根斯主编书,序言第xiv页。

⑪ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第8页。

⑫ 参见[德]罗伯特·阿列克西:《法律论证理论——作为法律证立理论的理性论辩理论》,舒国滢译,中国法制出版社2002年版,第274页。

⑬ 前注⑫,罗伯特·阿列克西书,第285页。

⑭ 前注⑫,罗伯特·阿列克西书,第286页。

结果。”^⑮“在法律被实证化的范围内，……法律中形成的关于法律的决定生成的自由可以被作为社会变化的工具。”^⑯因此，立法机关在立法过程中进行宪法说理是普遍的，且往往成为立法辩论过程的一部分。

我国 1954 年宪法“是迄今为止唯一运用制宪权制定的宪法，为后来中华人民共和国的宪法体制奠定了基本框架与基础”^⑰，其后都是对这部宪法的修改，体现了制宪权主体的意志的延续性和发展性。各级人民代表大会以宪法为依据行使职权，是保持国家权力机关性质和地位的内在要求。作为最高国家权力机关，全国人大及其常委会立法草案说明中的宪法说理应是典型的宪法依据说理。其内容或是主动阐明对宪法规定、原则和精神的具体化，或是基于对立法有关内容的质疑而进行的“合宪”性释明。在法律草案审议过程中，全国人大宪法和法律委员会就“涉及的合宪性问题”在审议结果报告中所作的说明则可能是结论为“合宪”的意见，也可能是结论为“违宪”的意见，并在审议阶段将“违宪”性内容在草案中剔除。上述说理过程既可能展现为以“三段论”为典型形态的内部证成，也可能展现为以法教义学为特征的外部证成，它们共同受到宪法规范作为大前提的拘束。由此可见，立法过程中的宪法说理一方面表现为立法草案的提出主体主动对宪法秩序的尊重和延展，另一方面表现为审议主体对宪法秩序的维护。

（三）“全过程”合宪性审查实践的需要

立法主体的宪法说理义务归根结底来源于我国的合宪性审查实践。“纵观人类法律思想史，人们对法律所做的无论是‘理论性’思考还是‘实践性’思考，始终都是基于法律实践并为法律实践而展开的，法律实践构成全部法律思考的起点与归宿。”^⑱我国的合宪性审查实践越来越表现出全过程性。习近平总书记指出：“要全面发挥宪法在立法中的核心地位功能，每一个立法环节都把好宪法关，努力使每一项立法都符合宪法精神、体现宪法权威、保证宪法实施。”^⑲“合宪性审查是在法律法规和制度政策形成之前、执行之中、实施之后的全过程审查，目的在于通过制度化、规范化、程序化的合宪性审查工作，保证宪法确立的制度、原则和规则得到切实遵守和执行，妥善回应有关方面对涉宪性问题的关切，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力的宪法依据和宪法保障”^⑳。在我国的宪法实施实践中，不仅对立法的事后合宪性审查日益加强，对立法的事前和事中的合宪性审查，特别是在法律草案审议阶段的合宪性审查，更是关注有加。“法律草案审议过程的合宪性审查工作是立法工作中开展合宪性审查最主要的方式和最重要的环

⑮ [德] 尼古拉斯·卢曼：《法社会学》，宾凯、赵春燕译，上海世纪出版社 2013 年版，第 356 页。

⑯ 前注 ⑮，尼古拉斯·卢曼书，第 357 页。

⑰ 韩大元：《1954 年宪法制定过程》（第 2 版），法律出版社 2022 年版，第 113 页。

⑱ 姚建宗：《中国语境中的法律实践概念》，载《中国社会科学》2014 年第 6 期，第 141-142 页。

⑲ 习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行 40 周年》，载《人民日报》2022 年 12 月 20 日，第 1 版。

⑳ 前注 ⑰，武增主编书，第 597-598 页。

节。”^{②①}这种“全过程性”表现在以下几个方面：一是做好涉及宪法问题的事先审查和咨询工作；二是加强对法律草案的合宪性审查和研究；三是做好法规规章备案审查中的合宪性、涉宪性问题研究，切实维护国家法治统一。^{②②}由此可见，我国的合宪性审查实践作为一种“法律的应用实践”，其作用的对象直接指向“法律的规范实践”，^{②③}即立法活动本身，从而直接为立法机关设定了宪法说理义务。

三、立法过程中宪法说理主体的多元化

立法主体应承担宪法说理义务的理论证成并没有完全解决由谁具体进行宪法说理的问题。由于对立法主体范围的界定在理论上有“法治说”和“功能说”两种不同的理论立场，^{②④}加之我国宪法明确规定只有全国人大及其常委会有权解释宪法和监督宪法实施，宪法说理主体的范围因此变得复杂化，而可能存在不同的界分。如果依照宪法文本关于宪法解释权和宪法监督权主体的规定，则只有全国人大及其常委会可以作出具有宪法效力的宪法判断，并进行宪法说理；如果从宪法解释和监督职能履行的具体过程出发，则具体的职能部门和参与主体都可能依职责的配置而承担相应的宪法说理义务。前者更重视宪法文本中的权力配置及其效力，采取的是“规范—效力”的理论立场；后者更重视具体职能的实际分工及其履行，采取的是“职能—履行”的理论立场。从两种理论立场导致的结果看，前者往往坚持“单一”的宪法说理主体观，后者则必然采用“多元”的宪法说理主体观。2023年《立法法》的修改注意到了两种宪法说理主体观的互补性。其中，关于法律草案提出主体和审议主体对涉及合宪性问题进行说明的规定，是对“职能—履行”理论立场的部分采纳，使得中国宪法的职权型解释和监督在实践上得到一定程度的确认。两种理论立场的宪法说理主体观并不是不可通约的，“职能—履行”意义上的宪法说理，在通过民主程序的赋权后，转化为主权者的宪法说理，从而实现与“规范—效力”意义上的宪法说理的协调统一。

（一）从“单一”到“多元”的显性变化

根据“规范—效力”理论立场，我国只有全国人大及其常委会可以行使宪法解释权和监督权，进行宪法说理。这种单一的宪法说理主体观在实践中曾占主导地位，以至于不享有宪法解释权和监督权的立法主体采取“谦抑立场”^{②⑤}、主动回避宪法说理，成为我国立法实践中的一种普遍性做法。“规范—效力”理论立场在宪法理论研究中也有重要

^{②①} 李飞：《全面发挥宪法在立法中的核心地位功能 在法律草案统一审议中把好合宪性审查关》，载中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202301/t20230106_423254.html，2024年3月8日访问。

^{②②} 参见全国人大常委会法工委宪法室：《把宪法实施提高到新水平——2021年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施工作情况》，载《中国人大》2022年第8期，第29页。

^{②③} 参见前注^{②①}，姚建宗文，第150页。

^{②④} 参见周旺生：《立法学》（第2版），法律出版社2009年版，第164页。

^{②⑤} 参见前注^{②②}，任喜荣文，第18页。

影响。对于法律草案说明、法律草案审议报告以及人大工作机构在工作文件中所作的宪法说理,其中所包含的宪法判断,学术界往往采用诸如“事实上”的宪法解释、“非正式”的宪法解释或者“准”宪法解释等话语方式进行理论分析。^{②⑥}在缺乏民主赋权的情况下,对于具体的职权履行主体的宪法说理,特别是其中的宪法判断,只能从“解释事实”的角度进行实证研究,这无疑降低了对我国宪法解释和监督实践的理论分析能力。

由于立法本身是一个复杂的社会工程,因此除立法机关作为立法主体外,参与立法过程的全国人大机构、其他国家机关、政党与社会团体、具备特定身份的个人,也可以发挥立法主体的重要功能。立法主体理论中的“功能说”认为,“衡量一个主体是否为立法主体,不仅要看它是否依法具有立法权,还要看它事实上是否具有立法功能。事实上具有立法功能的,即使没有法定立法权或授权立法权,也是立法主体”;“不仅国家机关可以成为立法主体,各种有权参与或事实上参与立法活动的机构、组织和个人,所有具有立法性质的活动所依附、所赖以运行的实体,都是立法主体。能对立法活动起实质性作用的,即便不具有法定立法权,或不具有被授予的立法权,也属于立法主体的范围。”^{②⑦}虽然“功能说”可能导致立法主体范围模糊和过度扩大化,但因其更接近立法实际,更有利于对多元的立法主体进行系统研究,只要通过制度化的方式对立法主体作出适当的限定,就可以发挥对“法治说”的立法主体理论的有效补充和修正作用。

对于立法过程中的合宪性审查主体的认识,也需要在“规范—效力”理论立场的基础上,适当吸收“职权—履行”理论立场加以修正,从而将合宪性审查主体研究从谁拥有宪法解释权和监督权的“权力主体”研究,转向谁具体履行合宪性审查职权的“职权履行主体”研究,从权力归属的性质研究转向职权履行的过程研究。在转向职权履行过程后,宪法说理主体必然从“单一”走向“多元”。2023年修改的《立法法》明确规定法律草案提出主体以及草案的统一审议主体应该对涉及的合宪性问题进行说明,尽管对该“说明”的效力,《立法法》并没有进一步作出明确的规定,但将合宪性问题的说明——宪法说理的过程——保留在正式立法文件中,本身就为中国特色的宪法解释和宪法监督保留了制度的探索空间,也明确吸收了“职能—履行”的部分理论立场,认同了宪法说理主体的“多元化”事实。由此,宪法说理主体实现了从“单一”到“多元”的显性变化。

(二) 宪法说理主体的类型分析

根据我国《立法法》和立法实践,围绕具体的立法过程,宪法说理主体可以分为如下类型:

^{②⑥} 参见尹好鹏、林自立:《中国的准宪法解释机制:原理与实践》,载《海峡法学》2020年第3期;刘志刚:《我国法律解释体制的法理分析》,载《法治研究》2018年第1期;胡锦涛、王丛虎:《论我国宪法解释的实践》,载《法商研究》2000年第2期。

^{②⑦} 前注^{②⑥},周旺生书,第165页。

1. 全国人大机构

根据《立法法》的规定,全国人民代表大会主席团、全国人民代表大会常务委员会、全国人民代表大会常务委员会议、全国人民代表大会各专门委员会,也可以提出法律案。在法律草案的说明中自然也应该就涉及的合宪性问题进行说明,即进行宪法说理。由于党对立法工作的领导以及日益严谨的立法规划制度,法律草案的提出主体基本上局限于人大自身以及其他中央国家机关。

全国人大的专门委员会和全国人大常委会的工作机构中,宪法和法律委员会与法律工作委员会具体承担重要的合宪性审查职能,是宪法说理的重要主体。根据《立法法》的规定,宪法和法律委员会是立法的统一审议主体。列入全国人大及其常委会议程的法律案,由宪法和法律委员会进行统一审议,对涉及的合宪性问题以及重要的不同意见应当在审议结果报告或修改情况汇报中予以说明。宪法和法律委员会、法律工作委员会还可以基于法规、司法解释的制定机关的“请示”,对涉及的宪法问题进行审查研究,提出审查研究意见。^{②⑧}

2. 全国人大代表团、法定数量的代表或全国人大常委会委员

基于“职权一履行”的理论立场,全国人大代表在符合法定条件的情况下,也可以进行宪法说理。与普通专家学者和公民个人的立法参与不同,人大代表在人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动,都是执行代表职务,依法行使职权、履行义务。根据《立法法》的规定,全国人大的一个代表团或者三十名以上的代表或者常务委员会组成人员十人以上联名,也可以提出法律案。^{②⑨}代表团是由代表按照选举单位组成的重要的议事单元,人大会议期间的几乎所有审议事项都以代表团为单位进行讨论并提出意见,代表团经集体讨论还可以以代表团名义提出议案、质询案、罢免案。代表团是由同一选举单位选举产生的不特定多数的代表的集合,与复数的代表或委员相比,其虽然更具有组织性,但在本质上都是一定数量的代表或委员的集合体,由他们提出的议案等代表了值得特别重视的民意或某种普遍性共识。人大代表是最积极运用宪法说理的群体。不论是法律草案说明中的涉及合宪性问题的说明,还是统一审议报告中涉及合宪性问题的说明,面对的审议和表决的主体都是人大代表,人大代表关于是否合宪的疑问能够积极推动草案提出主体和统一审议主体进行宪法说理,并通过审议和表决程序表达对该说理的态度。

3. 全国人大及其常委会以外的其他中央国家机关

根据我国的立法体制,国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院、最

^{②⑧} 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室:《〈法规、司法解释备案审查工作办法〉导读》,中国民主法制出版社2020年版,第65-66页。

^{②⑨} 尽管从我国的立法实践看,代表团或代表联名提出的法律案从未被列入会议议程,但实践中代表提出的法律案层出不穷,存在列入会议议程的可能性。参见邢斌文:《法律草案说明中的宪法判断》,载《地方立法研究》2022年第1期,第44页。

高人民检察院,可以向全国人大及其常委会提出法律案,提出法律案应当同时提出法律草案文本及其说明,其中“法律草案的说明应当包括制定或者修改法律的必要性、可行性和主要内容,涉及合宪性问题的相关意见以及起草过程中对重大分歧意见的协调处理情况”。在我国,法律草案说明是重要的立法背景资料,是寻找立法原意的最重要的权威官方文件。《立法法》第62条规定:“法律签署公布后,法律文本以及法律草案的说明、审议结果报告等,应当及时在全国人民代表大会常务委员会公报和中国人大网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。”法律草案说明经立法机关讨论,与法律文本同时公布,其中的宪法说理性文字是阐明宪法规范内涵的重要载体,可以作为宪法适用和宪法学研究的权威依据。根据《立法法》的规定,在法律草案提出阶段,全国人大及其常委会之外的其他中央国家机关可以在法律草案说明中进行宪法说理。

(三) 民主赋权后的说理主体

立法参与主体履行职权过程中的宪法说理通过民主程序的赋权可以转化为宪定的宪法解释和监督权力主体的宪法说理,从而实现从职能机构或代表的意志向主权者意志的转变。通过民主程序的赋权,“职权—履行”立场上的宪法说理与“规范—效力”立场上的宪法说理实现了协调统一。

在我国,由于宪法解释机关同时也是立法机关和宪法监督机关,立法过程本身就成为宪法适用过程的一部分。立法过程中的宪法说理经过民主赋权后转化为最高国家权力机关的宪法说理,获得了实际上的权威性。我国的宪法解释实践印证了上述判断,我国目前虽然没有正式的宪法解释,但是在实践中却采取了多种制度形式阐明宪法的内涵,启动宪法解释的需求通过下述方式得到了部分解决:“一是宪法修改;二是法律的制定和修改;三是全国人大及其常委会的有关决定和法律解释;四是在议案说明、审议结果的报告和修改情况的汇报等正式法律文件中,对涉及宪法理解和适用问题进行了回应和说明等”^⑩。在立法全过程中而不仅仅是在事后的宪法审查中进行宪法说理成为制度高效运行的表征。

通过立法程序对宪法说理的民主赋权,有三种基本方式:其一,民主投票程序的赋权。法律案提出主体的宪法说理通过立法表决程序,转化为主权者即人民的宪法意志,获得权威性。作为宪法说理载体的法律草案说明成为正式法律文件,与表决通过的法律一起登载于《全国人民代表大会常务委员会公报》,成为重要的立法背景资料,是获取立法原意的最重要的依据。其中对宪法内涵的阐明以及是否合宪的判断可以构成事实上的宪法解释。其二,民主审议程序的赋权。法律案在进行最终表决前会经历复杂的民主审议程序,仅在全国人大常委会就会经历是否列入常委会会议议程的审议、专门委员会的审议、宪法和法律委员会的统一审议等不同的审议环节。每一个审议环节都是多方立法参与主体的意见表达和协商过程。经过民主审议程序后提出的对涉及合宪性问题的

^⑩ 前注⑦,武增主编书,第612页。

意见,也可以获得权威性,从而构成事实上的宪法解释。其三,民主参与程序的赋权。法律草案在交付表决前,还要经过多样化的民主参与环节,听取各方面的意见。听取意见的形式包括座谈会、论证会、听证会等,参与的主体类型则包括专家、政府部门、人大代表、基层和群体代表、人民团体等。法律草案和草案说明还需要向社会公布以广泛征求意见。通过民主参与程序获得民主共识,也可以使宪法说理获得权威性,从而构成事实上的宪法解释。

四、宪法说理在立法说理结构中的功能定位

党的十九届四中全会决定提出,要完善立法体制机制,坚持科学立法、民主立法、依法立法,不断提高立法质量和效率。就如何制定出高质量的法律,以符合科学立法、民主立法、依法立法的要求,立法机关要作出论证和说明。立法是一种法律实践,更确切地说是法律的规范实践,即“产出具有一般性、普遍性、概括性、抽象性、可反复适用性和权威性的社会行为规范系统为目的的社会实践活动,即通常所说的立法活动或法律创制活动”^①。由于法律实践活动是“以实现公平正义为目的而建立和维护良好社会秩序的规范性活动”^②,具有明显的理性特质,因此,立法主体对于立法的说理在本质上就是对立法理性的符合逻辑的展示。“在评判立法理性时,从三个维度区分理性可能较为理想。这三个维度就是目标理性(object rationality)、内在理性(internal rationality)和规范理性(normative rationality)。法律的目标理性是通过法律从终极意义上实现其社会功能(即促进实现集体目标和确保道德上的社会整合的能力)来评价的。内在理性与法律秩序内在的一致性和融贯性相关。法律的规范理性就是其(规范的)正当性。”^③2023年修改后的《立法法》明确规定:“法律草案的说明应当包括制定或者修改法律的必要性、可行性和主要内容,涉及合宪性问题的相关意见以及起草过程中对重大分歧意见的协调处理情况。”可见,立法说理必然是一个立体多维的结构,立法主体面对一个具体立法,不仅要说明其对所要达致的社会目标的必要性、可行性,还要说明其产生的民主正当性,以及该具体立法与整体法律体系的协调性、一致性。《立法法》坚持依宪立法的原则,在立法说理中特别强调宪法说理,不仅使合宪性说理成为合法性说理的进一步延伸,同时也在立法起草阶段嵌入了对立法事实的合宪性判断,对于推动我国宪法实施和加强宪法权威发挥了独特的功能。

(一) 立法说理的立体结构

就立法说理应包含何种结构要素,新修改的《立法法》在第58条中规定得最为系统。关于法律草案说明所应包含的结构要素,《立法法》有一个发展变化的过程,从

^① 前注^⑮,姚建宗文,第150页。

^② 前注^⑮,姚建宗文,第145-146页。

^③ 前注^④,吕克·J.温特根斯主编书,第126页。

2000年制定时要求的“制定该法律的必要性和主要内容”^④,到2015年第一次修改后的“制定或者修改法律的必要性、可行性和主要内容,以及起草过程中对重大分歧意见的协调处理情况”^⑤,2023年再次修改时又增加了“涉及合宪性问题的相关意见”。从《立法法》的变化可以看到,立法说理的维度逐渐增加,日益立体和复杂。同时,新修改的《立法法》增加规定:“全国人民代表大会及其常务委员会坚持科学立法、民主立法、依法立法,通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式,增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。”科学立法、民主立法、依法立法是我国立法的基本原则,较之《立法法》总则第4条至第9条关于立法原则的规定更为概括,立法者在草案说明中要回应上述基本原则的要求。

由于立法的必要性和可行性说明既可以指向对社会现实的规范,也可以指向对法律体系的完善,都是对立法事实的阐明。“立法事实是立法起草者所建构的具有经验和规范双重属性的自然事实与社会事实,其中社会事实又可划分为制度性事实与非制度性事实。”^⑥但是,自然事实与社会事实,以及制度性事实与非制度性事实的说理结构具有重大区别,很难在逻辑上通过必要性说理和可行性说理的分类对立法说理的结构要素作出严谨的分析。因此,从科学立法、民主立法、依法立法原则所分别大致对应的目标理性、规范理性、内在理性,或者合理性说理、正当性说理、合法性说理加以分类,更有利于对立法说理的结构加以概括,同时附加上我国立法特别加以强调的合宪性说理,由此构成了立法说理的多重维度。一方面,合理性、正当性、合法性、合宪性说理各有侧重、功能各异;另一方面,合宪性说理还发挥着将立法阶段的合宪性控制形式化、程序化的功能,从而使宪法全面实施的“全过程性”得以制度化。

(二)面向法的科学性的合理性说理

“科学立法的核心在于尊重和体现客观规律”^⑦,其体现了立法活动的科学属性。科学具有两种意涵,即建立在“事实性”基础上的“合规律性”和建立在“有效性”基础上的“合目的性”。“从科学的‘合规律性’含义出发,立法科学性围绕着调整对象这一‘事实’,可以建立客观性、规律性、有序性、真实性、可检验性、可评估性、专业性、国情性、符合时代发展等一系列科学立法标准,并成为‘从实际出发’与‘实事求是’的理论基础。从立法科学的‘合目的性’出发,围绕法律的规范性这一目的,可以建立体系和谐性、

④ 2000年《立法法》第48条规定:“提出法律案,应当同时提出法律草案文本及其说明,并提供必要的资料。法律草案的说明应当包括制定该法律的必要性和主要内容。”

⑤ 2015年《立法法》第54条规定:“提出法律案,应当同时提出法律草案文本及其说明,并提供必要的参阅资料。修改法律的,还应当提交修改前后的对照文本。法律草案的说明应当包括制定或者修改法律的必要性、可行性和主要内容,以及起草过程中对重大分歧意见的协调处理情况。”

⑥ 丁思绮:《立法起草中立法事实的认定方法》,载陈金钊、谢晖主编:《法律方法》(第41卷),研究出版社2023年版,第139页。

⑦ 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(2014年10月20日),载前注①,习近平书,第95页。

系统性、融贯性、逻辑统一性、无矛盾性、语言明确性等科学立法标准。”^{③⑧}《立法法》第7条的规定基本反映了科学立法内涵的“合规律性”和“合目的性”要求,即“立法应当从实际出发,适应经济社会发展和全面深化改革的要求,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任”,“法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性”。

对于立法的科学性的证成在本质上要进行合理性说理。“‘合理性’是由‘理性’派生出来的一个概念,他是人类社会发展到一定的阶段,在对人的理性的伟大意义充分认识的基础上对人的行为提出的一个更进一步的要求,也是用以评价人的行为的进步和文明程度的一种尺度。这个尺度与合法性尺度、合道德性尺度相比,其基本的含义或要求是人的行为和思维的‘科学性’或‘正确性’和‘自觉性’。”^{③⑨}立法主体为了说明正在创制的立法是科学的,必须就法律规范是否从实际出发、是否符合社会发展要求、是否均衡配置权利与义务、权力与责任、是否遵循立法用语的规范等进行说理。

立法主体不能简单地宣称所创制的规则是符合客观规律的,而是要用具体有效的方法说明对客观规律的把握和所能实现的社会目标。在讲到包括立法在内的法律政治领域的方法问题时,卡尔·拉伦茨指出:“在这个领域中,如果只凭借法学的方法还是非常不够的。于此,法学经常必须让其他学科先表示意见;依所涉及的事项,这些学科可能是:经验性的社会调查、医学、生物学、心理学或某些技术。因为惟有透过它们才能确切说明:被建议的规定方式在不同社会事实领域将发生何等影响、在该当事务范围究竟有哪些可供选择的作法、有哪些可供抉择的手段、其各自的优缺点如何。”^{④⑩}对立法科学性的合理性说理,既是语用学意义上的言辞之理、逻辑学意义上的思维之理、社会关系中的权利义务平衡之理,更重要的是对社会发展规律之理的论证。

(三) 面向法的民主性的正当性说理

“民主立法的核心在于为了人民、依靠人民”^{④⑪}。以人民为中心,坚持立法为民、以民为本是立法的最高价值。对立法所欲实现的价值说理是一种正当性说理。立法的正当性或称规范理性由于越来越依赖于民主程序来保障,因此民主立法的正当性说理主要通过民主机制和民主程序的说理来完成,以满足程序正义所需要的条件为论证重点,间接证成法律对实体正义的追求。“在现代社会,从客观主义或者主观主义中提取出来的超实证主义规范标准,逐渐丧失了其可信度,正当性的标准越来越依赖于程序正义而非实质正义。在这些条件下,立法程序在保证法律的正当性上发挥着关键性作用。当立法成为法律最为主要的来源时,法律正当性的一个必要条件就是民主的立法程序,在这

③⑧ 裴洪辉:《合规律性与合目的性:科学立法原则的法理基础》,载《政治与法律》2018年第10期,第65页。

③⑨ 严存生:《法的合理性研究》,载《法制与社会发展》2002年第4期,第42页。

④⑩ [德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第76页。

④⑪ 前注③⑦,习近平文,第95页。

一程序中,官方机构之间的审议过程被生活世界中的讨论所包围。”^④《立法法》第6、39条在民主立法的原则中规定了丰富的程序性内容。第6条规定:“立法应当坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,保障和促进社会公平正义。”“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障人民通过多种途径参与立法活动。”第39条对立法过程中的听取意见、进行可行性评价、召开听证会、征求意见中所采取的民主机制、程序和方式等也作了原则性的规定。

尽管民主立法程序在保证法律的正当性上发挥着关键作用,但是并不能完全满足法律的正当性需求。在特定情况下,立法主体仍须对民主、法治、人权、平等等价值目标加以论证。《立法法》第8条规定,“立法应当倡导和弘扬社会主义核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合,铸牢中华民族共同体意识,推动社会主义精神文明建设”,这对立法的正当性说理提出了新的维度。

(四) 面向法秩序一致性的合法性说理

“依法立法的核心在于以宪法为根据,依照法定的权限和程序制定或修改法律法规。”^⑤依法立法的证成需要进行合法性说理,合法性说理关注维护法律秩序的内部一致性和融贯性。约瑟夫·拉兹指出,“每种法律必然属于一种法律体系”^⑥,立法主体在创制法律的过程中一刻也不能忘记法律体系的内在一致性,即立法主体在追求法律的科学性和正当性的同时,还要考虑法律的适用,既要遵守先前的规则,也要尊重法律体系本身,不能使其陷入混乱,而应该受到法律的概念体系、位阶体系、司法裁判的制约。

《立法法》第5条规定:“立法应当符合宪法的规定、原则和精神,依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一、尊严、权威。”为保证法律的合法性,《立法法》作出了一系列规定。有学者指出:“依法立法,要坚持立法行为和立法内容的合宪性、合法性;要求立法主体遵守立法权限,不得越权立法;重大立法必须有宪法和上位法依据,不得擅自立法;立法的内容不得与上位法,尤其是宪法相抵触,不得违法立法。”^⑦合法性说理至少包括如下内容的说理:其一,立法权限合法性说理,即立法主体所创制的规则属于其权限范围,不存在越权立法;其二,立法程序合法性说理,即立法依法定立法程序提出、审议;其三,立法内容合法性说理,即立法内容不与上位法相抵触,充分考虑了同位阶法律规则的相互关系。

(五) 面向宪法全面实施的合宪性说理

依宪立法的核心是坚持宪法的国家根本法地位,维护宪法的权威和尊严。从立法主体有义务维护法律秩序的内部一致性和融贯性的角度,合法性说理可以包含合宪性

④ 前注④,吕克·J.温特根斯主编书,第127页。

⑤ 《习近平法治思想概论》编写组编:《习近平法治思想概论》,高等教育出版社2021年版,第196页。

⑥ [英]约瑟夫·拉兹:《法律体系的概念》,吴玉章译,中国法制出版社2003年版,第2页。

⑦ 胡建森:《坚持全面推进科学立法严格执法公正司法全民守法》,载中华人民共和国司法部官网, http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/xxxgcxjpfzxs/fzskllqy/201905/t20190528_172828.html, 2023年4月16日访问。

说理,而不必单独予以强调。立法主体遵守先前的规则和尊重法律体系,首先就表现为对宪法的遵守,努力使每一项立法都符合宪法精神、体现宪法权威、保证宪法实施。但是,《立法法》中所规定的“涉及合宪性问题”的说明,显然指向两种方向上的宪法说理,对应两种不同的功能:其一,作为立法起草主体的“宪法依据”说理,发挥对法秩序一致性的主动维护功能。该说理过程和结论作为立法事实,是合宪性审查的对象。其二,作为立法草案审议主体的“合宪性判断”说理,发挥对立法事实的合宪性审查功能。该说理形成的宪法判断,是合宪性审查的结论。其中,合宪性审查功能上的宪法说理成为主要的制度实践目标。第十三届全国人大常委会副委员长王晨同志在2023年《关于〈中华人民共和国立法法(修正草案)〉的说明》中指出,此次《立法法》增加的涉及合宪性问题的相关规定,是“根据宪法精神和党中央关于推进合宪性审查工作的部署要求,总结近年来的实践经验”作出的,明确了“法律案起草和审议过程中的合宪性审查要求”。可见,通过对“职权—履行”理论立场上的合宪性审查主体观的吸收,立法主体的宪法说理义务在功能上实现了使“法律案起草和审议过程中的合宪性审查”制度化的目标。

由此,对立法的宪法说理就实现了立法过程中的合宪性控制,将合宪性审查提前到立法阶段,可以发挥完善我国宪法全面实施的制度机制的功能。具体而言,立法过程中面向宪法全面实施的合宪性说理,主要指向如下内容的说理:其一,“根据宪法,制定本法”的宪法依据说理;其二,法律草案提出主体就涉及的合宪性问题作出的与宪法相一致的“合宪”说理;其三,法律草案统一审议主体就涉及的合宪性问题作出的合宪性判断说理。尽管《立法法》并未作出明示的规定,宪法说理还会产生重要的衍生功能,即对阐明宪法内涵的正式法律文件形式的确认,包括法律草案说明、审议结果的报告、修改情况的汇报等。

五、法律创制的合宪性控制：代议机关监督模式的实践创新

我国立法说理的立体结构展现出了立法主体对于法律创制过程,从合理性、正当性、合法性到合宪性的系统阐释的形成。通过加强立法阶段的合宪性审查,我国的宪法实施在整体上形成了包括在立法过程中进行宪法说理,通过民主赋权转化为国家权力机关的宪法解释,通过事先审查和咨询制度将立法过程中的合宪性审查显性化,以及日益活跃的法律生效后的合宪性审查机制的系统性制度安排。以立法主体宪法说理义务的法律化作为制度发展的牵引性力量,将引领宪法实施制度的全面发展,包括对立法诸环节的“全过程”控制(即立法的事前、事中、事后控制),以及立法内容的内在控制(即立法说理结构由合理性到合宪性的“全领域”控制)。这种“全过程”的合宪性审查机制正在通过如下三个方面回应对“代议机关监督模式”的质疑,为形成中国宪法学自主知识体系进行着系统的实践探索。

（一）宪法监督的功能性职权分工

全国人大及其常委会集中统一行使宪法解释权、宪法监督权,是否必然陷入“自我监督”的泥淖,关键要看其能否积极、高效地开展宪法解释和监督,发挥宪法解释和监督机关的功能。习近平总书记多次强调,全国人大及其常委会“要担负起宪法监督职责,加强对宪法法律实施情况的监督检查,坚决纠正违宪违法行为”^{④6},就是对全国人大及其常委会在人民代表大会制度背景下的制度角色的科学界定。以立法过程中宪法说理主体的多元化为标志,全国人大及其常委会通过将宪法监督功能在不同的宪法实施主体间有效配置,从而实现国家机构之间以及国家机构与个人之间的良性互动,实现主动监督与被动监督、工作监督与法律监督、实体监督与程序监督的有机结合。从目前的宪法监督实践看,对于作为宪法监督客体的法律规范,从发现、启动、审查、判断,到修正或废止,由不同主体参与,基本符合民主集中制原则下“实行决策权、执行权、监督权既合理分工又相互协调,保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责”^{④7}的“功能性分权”特征,即“在国家权力集中统一的前提下,功能性分权理论更加注重组织内治理权的分权,试图通过制度化手段在同一组织内部进行决策、执行、监督的职能划分,并赋予特定主体进行特定职能的履行及其特定权力的形式,对权力进行制约和监督,保障公民权利”^{④8}。

对宪法监督职权在组织内部进行职能划分,使其他权力主体也被纳入到宪法监督过程中,从而在一定程度上化解了基于“三权分立”理论对“代议机关监督模式”进行的“自我监督”的刻板批判。观察我国的宪法监督实践,基于功能性分权的理论视角,以人大为中心的监督体制并没有困于“自我监督”,而是形成了“嵌套性”的功能分工。其一,通过在法律起草阶段开展合宪性审查,解决了全国人大及其常委会制定的法律的合宪性审查问题。法律草案的多元提出主体都可以根据需要启动合宪性审查,并被记录于正式法律文件中。其二,通过在法律草案审议阶段设计民主参与、咨询、专门委员会审议等机制,实现了主动审查与被动审查、依程序进行审查与依申请进行审查的结合。其三,我国法规、司法解释的备案审查方式分为五种,即依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查和联合审查,^{④9}从这五种审查形式来看,其中可能涉及的合宪性审查问题必然是多主体参与的制度设计。2021年,中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》对我国以全国人大及其常委会为中心的宪法监督制度作了系统规划,包括:全国人大常委会要把宪法实施和监督工作作为年度工作报告的重要事项;全国人大及其常委会应确保法律和决定符合宪法规定、宪法精神;明确合宪性审查的原则、内容、程序;健全涉及宪法

④6 习近平:《切实尊崇宪法,严格实施宪法》(2018年1月19日),载前注⑪,习近平书,第206页。

④7 习近平:《毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度》(2021年10月13日),载《习近平著作选读》(第2卷),人民出版社2023年版,第522页。

④8 陈国权、皇甫鑫等:《功能性分权:中国的探索》,中国社会科学出版社2021年版,第10页。

④9 参见《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》,2023年12月29日第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过。

问题的事先审查和咨询制度;加强备案审查;以及落实宪法解释程序机制等。可见,以全国人大及其常委会为中心,其他国家机关和社会主体依职权分别参与宪法监督机制的运行,是我国宪法监督制度模式获得活力的关键。

(二)对具体审查的兼容

能否直接面向对公民的权利救济,即能否针对公民提起的宪法诉愿或司法案件中的合宪性审查诉求进行宪法解释和审查,是我国的宪法监督制度面临的另一个关键问题。从世界范围内看,各国的宪法审查制度基本可以纳入“具体审查与抽象审查这两大分析框架之中”。^{⑤0}其中,曾经纯粹开展抽象审查的法国宪法委员会在经历了法国2008年宪法改革后,开启了合宪性问题优先移送程序,已越来越成为“一种新的司法权”^{⑤1}。法国作为奉行专门机关审查制的国家,从纯粹的抽象审查和事前审查,逐渐兼容具体审查和事后审查,其司法审查制的特征日益明显。但是,法国传统的权力配置原则并未改变,法国宪法委员会仍然极其重视对法律的事先审查和抽象审查。2022年3月,法国宪法委员会专门制定了《法国事前合宪性审查内部程序规则》,完善了有关程序规则。法国通过合宪性审查优先移送程序的开启,不仅发挥了两大最高法院的“过滤器”作用,同时也兼容了对公民基本权利的救济,在对立法的审查过程中也使审查技术得到提升。^{⑤2}

中国和法国虽然在宪法监督制度的性质上有本质差异,但均为主要实行事前审查和抽象审查的国家。从我国合宪性审查实践的发展方向看,构建一种“兼容”具体审查的特色宪法审查机制也具备可能性。首先,目前我国对生效法律的合宪性审查,在一定程度上可以容纳具体审查,即公民可以向全国人大常委会提出合宪性审查的建议。《立法法》第110条第2款规定:“前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议,由常务委员会工作机构进行审查;必要时,送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”虽然该款并未明确在何种条件下可以提出审查建议,但可推定其可能直接或间接与个人权利救济相关。其次,根据宪法监督制度设计,最高人民法院与最高人民检察院既可能是法律草案的提出主体、司法解释主体,也可能是合宪性审查建议主体,^{⑤3}以之为中心建立“预审”或“过滤机制”具备可能性^{⑤4}。

⑤0 参见林来梵主编:《宪法审查的原理与技术》,法律出版社2009年版,第1页。

⑤1 王蔚:《法兰西第五共和国宪法:制度与变迁》,法律出版社2022年版,第131页。

⑤2 参见前注⑤1,王蔚书,第142页。

⑤3 《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》规定:“地方各级监察委员会、人民法院、人民检察院在监察、审判、检察工作中发现法规、司法解释同宪法或者法律相抵触,或者存在合宪性、合法性问题的,可以逐级上报至国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院,由国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院向全国人民代表大会常务委员会书面提出审查要求。”

⑤4 参见朱珊珊:《论法院合宪性预审机制的建立》,载《政治与法律》2022年第8期;黄明涛:《最高人民法院与具体审查——合宪性审查要求权的制度建构》,载《中国法律评论》2020年第1期。

（三）强民主程序的保障

立法机关忽视立法草案中的合宪性问题是可能发生的,这是宪法监督制度在世界范围内建立起来的客观原因之一。在立法机关同时是宪法监督机关的制度背景下,减少立法与宪法相抵触的几率的有效手段就是在立法的全过程加强合宪性审查。为此,立法机关应秉持宪法审查的积极立场,“主动”进行审查。西方宪法理论对这种“主动性”持有深刻的怀疑态度,这种怀疑一方面来源于对立法作为政治妥协过程具有非理性的标签式认知,另一方面则来源于实证法学仅在实在法的框架下研究法的运行,回避对立法过程中的合宪性、合法性控制的法理学研究,长期以来没有形成“一种规范的立法理论”^{⑤⑤},缺失对于立法过程中的立法理性的客观评价,而这种立法理性很大程度上表现为立法机关所秉持的正当程序理念以及设计严谨的民主立法程序。

从我国的合宪性审查实践来看,全国人大及其常委会通过在主动审查中贯彻正当程序理念和坚持程序法定原则,表现出了明显的“强民主程序”特征。首先,为论证自身权力行使的合宪性和合法性,最高国家权力机关正在全面加强程序说理,“程序合宪”日益成为宪法说理的基本结构要素。^{⑤⑥}其次,合宪性审查环节在民主程序中被固定下来,具有强制性。根据从规划、起草、审议、修改到废止的立法“全过程”民主程序中添加的强制性合宪性审查机制设计,“本届全国人大及其常委会对每一件提请审议的法律草案和决定决议草案都进行了合宪性审查,区分不同情况分别作出相应安排,不断推进合宪性审查工作制度化、规范化”^{⑤⑦}。再次,其他立法主体就合宪性问题向全国人大常委会的咨询及全国人大常委会的答复,在程序上容纳了地方立法机关的合宪性审查需求。最后,合宪性审查中叠加了民主审议程序。《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》规定:“开展备案审查工作应当充分发扬民主,加强调查研究。听取制定机关说明情况、反馈意见。通过座谈会、论证会、听证会、委托研究、走访调研等方式,听取国家机关、社会组织、企业事业单位、专家学者以及利益相关方的意见。注重发挥备案审查专家委员会的作用。”立法过程中的合宪性审查具有非对抗性,通过合宪性审查过程中的民主参与、民主协商程序,最终就“是否合宪”达成民主共识。

六、结 语

“当今世界正经历百年未有之大变局,制度竞争是综合国力竞争的重要方面,制度优势是一个国家赢得战略主动的重要优势。历史和现实都表明,制度稳则国家稳,制度强则国家强。”^{⑤⑧}我国的合宪性审查制度是宪法监督制度的核心部分,是“代议机关监督模

^{⑤⑤} [美]杰里米·沃尔德伦:《立法的尊严》,徐向东译,华东师范大学出版社2018年版,第1页。

^{⑤⑥} 参见前注②,任喜荣文,第28页。

^{⑤⑦} 李飞:《坚持依宪立法 加快完善中国特色社会主义法律体系》,载《中国法治》2023年第1期,第7页。

^{⑤⑧} 前注④⑦,习近平文,第522页。

式”在世界范围内的代表性制度安排。实践中探索形成的“全过程”合宪性审查机制正在发挥越来越有效的宪法秩序维护功能,对立法的宪法说理从合理性到合宪性的系统阐释的形成是其典型表现。全国人大及其常委会作为宪法内涵的主要阐释者,承担着不断推动宪法全面实施的重要制度角色。在这样的实践背景下,通过分析我国合宪性审查运行实践,提炼其中所蕴含的普遍理论规律,使其成为一种代表性的立法审查模式理论,是展现中国宪法监督制度竞争力、建构中国宪法学自主知识体系的时代之需、实践之需。

Abstract: Based on the supreme will of the sovereign and the requirements of the consistency of the legal order, the legislature has the obligation to clarify the constitutionality of its legislation, so as to play the function of the representative organ to safeguard the people's sovereignty in both substance and form. After the latest revision of the *Legislation Law* in 2023, the legalization of the legislative subject's constitutional reasoning obligation will serve as a driving force for the comprehensive development of the constitution implementation system. It includes the 'whole-process' control of the legislation (the control before, during and after the legislation), and the internal control of the legislative content (the 'whole-field' control of the legislative reasoning structure from rationality to constitutionality). China's constitutionality review practice is responding to the question of the 'representative supervision model' through functional division of powers, compatibility with specific reviews, and 'strong' democratic procedures. The theoretical principles embedded within this mechanism will provide new thoughts for the study of the constitutional supervision model in the world, and provide theoretical support for the construction of an independent knowledge system of Chinese constitutional law.

(责任编辑: 刘海林)